

Анонимизиран текст

Превод

C-905/19 – 1

Дело C-905/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

11 декември 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 ноември 2019 г.

Жалбоподател:

EP

Ответник:

Kreis Groß-Gerau

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

по административно дело със страни

Г-н EP,

[OMISSIS] Ридщат,

[...]

– жалбоподател –,

[...]

срещу

Kreis Groß-Gerau (окръг Грос-Гернау), [...]

– ОТВЕТНИК –,

относно Разрешение за пребиваване

Verwaltungsgericht Darmstadt (Административен съд, Дармщат, Германия)
[...]

на 27 ноември 2019 г определи: [ориг. 2]

Спира производството по делото.

Отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

Може ли от предвидения в член 64 от Евро-средиземноморското споразумение с Тунис принцип на недопускане на дискриминация да се изведе забрана за съкращаването на срока на валидност на разрешение за пребиваване поради последващото отпадане на изискванията за издаване на това разрешение за пребиваване, ако

- **към момента на съобщаването на последващото съкращаване на срока на валидност на разрешението за пребиваване тунизийският гражданин е упражнявал трудова дейност,**
- **решението за съкращаване на срока не се основава на съображения, които са необходими за защитата на легитимен държавен интерес, каквито са съображенията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве, и**
- **тунизийският гражданин не е притежавал разрешение за упражняване на трудова дейност (разрешение за работа), което е независимо от разрешението за пребиваване, но е имал по силата на закон право да упражнява такава дейност по време на срока на валидност на разрешението за пребиваване?**

Предполага ли статутът на чужденец, произтичащ от принципа на недопускане на дискриминация съгласно член 64 от Евро-средиземноморското споразумение с Тунис, наред с разрешението за пребиваване да бъде издадено административно разрешение за упражняване на трудова дейност?

Кой момент има значение за преценката на статута от гледна точка на правото в областта на разрешението за пребиваване и разрешението за работа? Релевантна ли е датата на издаване на административния акт за отнемане на правото на пребиваване или датата на съдебното решение? [ориг. 3]

МОТИВИ

I. Фактическа обстановка

На 11 май 2016 г. жалбоподателят, който е тунезийски гражданин, сключва брак в Република Тунис с германската гражданка S. На 21 септември 2016 г. той влиза на федерална територия с виза с цел събиране на семейството, която е издадена на 21 септември 2016 г. от посолството на Германия в Тунис със съгласието на ответника и е валидна до 19 декември 2016 г. На 3 ноември 2016 г. Landrat (окръжен управител) на ответника за първи път му издава разрешение за временно пребиваване със срок до 23 февруари 2019 г., което по силата на закона му предоставя право да упражнява дейност като заето лице. На 9 януари 2019 г. това разрешение за пребиваване е продължено до 8 януари 2022 г.

На 13 юни 2018 г. на федерална територия се ражда синът на жалбоподателят, който е германски гражданин.

От 9 януари 2019 г. жалбоподателят упражнява дейност като заето лице.

На 15 април 2019 г. съпругата и жалбоподателят декларират заедно пред ответника, че през януари 2019 г. са се разделили и че възнамеряват да подадат молба за развод.

Със заповед от 24 юли 2019 г. ответникът впоследствие съкращава срока на валидното до 8 януари 2022 г. разрешение за пребиваване до датата на връчване на заповедта. Не е прието решение за предоставянето на разрешение за пребиваване с оглед сина на жалбоподателя, който е германски гражданин, тъй като жалбоподателят не е подал съответно заявление за издаване на разрешение за пребиваване. Жалбоподателят е бил поканен да напусне федералната територия най-късно до 14 август 2019 г. В случай, че не отпътува доброволно в рамките на указания срок, същият е предупреден относно възможността за принудителното извеждане от страната. Като мотив се посочва, че срокът на разрешението за пребиваване съгласно член 7, параграф 2, второ изречение от Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Закон за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на федерална територия, наричан по-нататък „AufenthG“) може да бъде намален, тъй като от края на януари 2019 г. вече не е налице съвместно съжителство на жалбоподателя с неговата съпруга, която е германски гражданин. Разрешението за пребиваване е било издадено единствено за установяване и запазване на **[ориг. 4]** съвместното съжителство със съпругата. Действително жалбоподателят е представил акт за раждане на сина, но не е подал заявление за издаване на разрешение за пребиваване за установяване и запазване на съвместното съжителство с неговия син, така че не е било възможно приемането на решение в това отношение. Видно от обратната разписка заповедта е връчена на 26 юли 2019 г.

На 13 август 2019 г. жалбоподателят подава жалба по факс. Като мотив той посочва, че в качеството на баща на дете, което е германски гражданин, има право на разрешение за пребиваване.

Жалбоподателят моли запитващата юрисдикция:

да отмени заповедта от 24 юли 2019 г. и да задължи ответника да му предостави разрешение за пребиваване.

Ответникът моли запитващата юрисдикция:

да отхвърли жалбата.

Като мотив той посочва, че до момента не е подадено заявление за издаване на разрешение за пребиваване с оглед на детето, което е германски гражданин. След като бъде подадено съответно заявление, тогава фактите ще бъдат разгледани.

II. Правна уредба

Евро-средиземноморското споразумение

Член 64 от Евро-средиземноморското споразумение, който е в глава I („Работници“) от дял VI („Сътрудничество в социалната и културната област“), гласи:

„1. Третирането, прилагано от всяка държава членка към работниците с тунизийско гражданство, наети на нейна територия, ще бъде свободно от каквато и да е дискриминация, основана на гражданство, по отношение на условия за труд, заплащане или освобождаване в сравнение с техните собствени граждани.

2. Всички тунизийски работници, притежаващи разрешение да предоставят труд срещу заплащане на територията на държава членка, попадат в обхвата на разпоредбите на параграф 1 по отношение на условията на труд и заплащането. [ориг. 5]

3. Тунис предоставя същото третиране на работници, които са граждани на държава членка и са наети на нейна територия“.

Член 66 от Евро-средиземноморското споразумение предвижда:

„Разпоредбите на настоящата глава не се прилагат по отношение на гражданите на страните, пребиваващи или работещи незаконно на територията на приемащата страна“.

Освен това, в Съвместната декларация на договарящите се страни относно член 64, параграф 1 в Заключителния акт на Евро-средиземноморското споразумение е посочено:

„По отношение недопускането на дискриминация при освобождаване от работа, член 64, параграф 1 не може да служи като основание за продължаване на срока на действие на разрешение за постоянно пребиваване. Издаването, подновяването или отказа за издаване на разрешения за постоянно пребиваване се уреждат от законодателството на всяка държава членка и от двустранните споразумения и конвенции [...]“.

Съгласно член 91 от Евро-средиземноморското споразумение съвместната декларация съставлява неразделна част от споразумението.

Релевантните разпоредби на германското право произтичат от следните разпоредби на *Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet* (Закон за пребиваването, заетостта и интеграцията на чужденците на федерална територия, наричан по-нататък „Aufenthaltsgesetz“ или „AufenthG“, в редакцията му от 25 февруари 2008 г. (BGBl. I, стр. 162), изменен последно с член 49 от Втори закон за адаптиране на законодателството в областта на защитата на данните към Регламент (ЕС) 2016/679 и за транспониране на Директива (ЕС) 2016/680, от 20 ноември 2019 г. (BGBl. I, стр. 1626):

Член 4. Изискване за разрешение за пребиваване

[...]

„2. Разрешението за пребиваване позволява да се упражнява дейност като заето лице, освен в случаите, в които този закон предвижда друго или когато разрешението за пребиваване изрично допуска упражняването на такава дейност. Във всяко разрешение за пребиваване трябва да се посочва дали се разрешава упражняването на дейност като заето лице. На чужденец, който не притежава разрешение за пребиваване за целите на трудова заетост, може да бъде разрешено да упражнява трудова дейност само ако федералната агенция по заетостта е дала съгласието си или ако даден регламент предвижда, че упражняването на такава заетост без разрешението на федералната агенция по заетостта е законно. Ограниченията във връзка с издаването на разрешението за упражняване на трудова дейност от агенцията трябва да бъдат упоменати в разрешението за пребиваване. [ориг. 6]

(3) Чужденците могат да упражняват дейност като заети лица само ако притежават разрешение за работа, което им предоставя такова право. Чужденците могат да бъдат наемани на работа или да изпълняват възмездни поръчки за услуги или строителни дейности само ако притежават такова разрешение за работа. Тези изисквания не се прилагат по отношение на

сезонна заетост, когато чужденецът притежава разрешение за работа с цел упражняване на сезонна заетост или за друга дейност като заето лице, когато на основание международен договор, закон или нормативен акт чужденецът има право да извършва дейност като заето лице, без за целта да е необходимо разрешение за работа. [...]"

Член 7. Разрешение за пребиваване

„1. Разрешението за пребиваване е документ за пребиваване за определен срок. То се издава за целите на пребиваването, посочени в следващите раздели. [...]"

2. Разрешението за пребиваване се издава за срок, съобразен с предвидената цел на пребиваването. Ако отпадне обстоятелство, което е съществено условие за издаването, продължаването или определянето на срока на разрешението, срокът му може да бъде съкратен, включително впоследствие.“

Раздел 3. Препиваване по семейни причини

Член 27. Принцип за събиране на семейството

„(1) Разрешението за пребиваване за установяване и запазване на съвместното съжителство на чуждестранни членове на семейството на територията на Федералната република (събиране на семейството) се издава и срокът му се продължава с оглед на предвидената в член 6 от Grundgesetz (Конституция) закрила на брака и семейството.

[...]"

(5) Разрешението за пребиваване по този раздел дава право за упражняване на дейност като заето лице.“

Член 28. Събиране на семейството на германски граждани

„1. Разрешение за пребиваване се издава на:

- 1) съпруга/съпругата на германски гражданин; **[ориг. 7]**
- 2) на децата на германски гражданин, които не са навършили пълнолетие и не са сключили брак;
- 3) на родителя на германски гражданин, който не е навършил пълнолетие и не е сключил брак, за целите на упражняването на родителските права,

при условие че съответният германски гражданин има обичайно местопребиваване на федералната територия.

[...]“.

Член 84. Действие на обжалването по административен и съдебен ред

„(2) Независимо от неговото суспензивно действие, обжалването по административен или съдебен ред не се отразява на действието на експулсирането или на друг административен акт, който прекратява законното пребиваване. За целите на започването или упражняването на дейност като заето лице се счита, че действието на разрешението за работа продължава до изтичане на срока за обжалване по административен или съдебен ред, по време на съдебно производство по допустима молба за постановяване или възстановяване на суспензивното действие или докато използваното правно средство за защита има суспензивно действие. Законното пребиваване не се прекъсва, ако административният акт бъде отменен с решение на компетентен орган или съдебно решение, което не подлежи на обжалване“.

III. Мотиви на акта за преюдициално запитване

Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморско споразумение от 26 януари 1998 г. за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Тунис, от друга страна, подписано в Брюксел на 17 юли 1995 г. и одобрено от името на Европейската общност и на Европейската общност за въглища и стомана с Решение 98/238/ЕО, ЕОВС на Съвета и Комисията от 26 януари 1998 г. (ОВ L 97, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 17, стр. 133, наричано по-нататък „Евро-средиземноморското споразумение“).

На основание член 267, първа алинея, буква а) и втора алинея ДФЕС запитващата юрисдикция отправя до Съда на Европейския съюз формулираните в диспозитива преюдициални въпроси относно тълкуването на член 64 от Евро-средиземноморското споразумение с Тунис и по тази причина, като прилага по аналогия член 94 от Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуален кодекс, наричан по-нататък „VwGO“), спира производството по делото до произнасянето на Съда на Европейския съюз. **[ориг. 8]**

Поставените въпроси са от решаващо значение за постановяването на решението на запитващата юрисдикция. Ако е възможно от член 64 от Евро-средиземноморското споразумение с Тунис да се изведе забрана за последващото съкращаване на срока на валидност на разрешението за пребиваване, свързаната със законодателството за чужденците заповед на ответника би била незаконосъобразна и не би могло да обоснове прекратяването на пребиваването на жалбоподателя.

Дори ако ответникът предостави на ищеца ново разрешение за пребиваване с оглед на неговия син, който е германски гражданин, отговорът на преюдициалните въпроси ще остане от решаващо значение за постановяването на решение по спора. Това е така, тъй като жалбоподателят вече няма да е законно постоянно пребиваващ въз основа на разрешение за пребиваване, така че периодите на законно пребиваване, които са основани на брака с германската гражданка, няма да могат да се причислят към необходимите предходни периоди на пребиваване за целите на пребиваване за неопределен срок под формата на разрешение за постоянно пребиваване.

Основание за преюдициалното запитване е решение на Европейския съд *Gattoussi* (решение на Съда от 14 декември 2006 г., C-97/05, ECLI:EU:C:2006:780) относно член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение. Това решение се отнася също до фактическа обстановка, при която *Ausländerbehörde* (Служба за чужденците) впоследствие съкращава срока на валидност на разрешението за пребиваване поради прекратяване на съвместното съжителство със съпругата, която е германска гражданка. Разликата със настоящия случай се състои в обстоятелството, че г-н *Gattoussi* е притежавал безсрочно разрешение за работа, което е било издадено наред с неговото разрешението за пребиваване в самостоятелно административно производство.

В посоченото решение Съдът установява, че член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение има директен ефект (решение на Съда от 14 декември 2006 г., *Gattoussi*, C-97/05, ECLI:EU:C:2006:780, т. 28). Освен това в текста, който съдържа решението, Съдът е посочил следното относно член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение:

„40. По-специално, както Съдът вече е постановил в решение *El-Yassini*, ако приемащата държава членка първоначално е предоставила на работника мигрант по-широки права по отношение на упражняването на трудова дейност, отколкото по отношение на пребиваването, тя не може да постави под съмнение положението на работник поради съображения, които не са необходими за защитата на легитимен държавен интерес, каквито са съображенията за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве (решение от 2 март 1999 г., *El-Yassini*, C-416/96, ECLI:EU:C:1999:107, т. 64, 65 и 67).
[ориг. 9]

[...]

42. Като се вземат предвид принципите на оправданите правни очаквания и на правната сигурност, посоченото в точка 40 се прилага в още по-голяма степен, когато, както в настоящия случай, приемащата държава членка намалява впоследствие срока на разрешението за пребиваване“.

С аргумента на по-силното основание в решение Gattoussi (т. 40) Съдът установява, че при последващо съкращаване на срока на валидност на разрешение за пребиваване, с което едновременно се отнема правото за упражняване на трудова дейност, не е необходимо на работника мигрант да са предоставени по-широки права по отношение на упражняването на трудова дейност, отколкото по отношение на пребиваването.

Цитираното решение на Съда на Европейския съюз обаче, подобно на решение El-Yassini, се характеризира с разделението между разрешение за пребиваване и разрешение за работа (решение на Съда от 2 март 1999 г., El-Yassini, C-416/96, ECLI:EU:C:1999:107). Следователно, въз основа на целта на Евро-средиземноморското споразумение да улесни тунизийските граждани, които полагат труд като работници в държавите членки, и да защити правата им в случай на законно наемане на работа, изричното отваряне на достъпа до пазара на труда чрез самостоятелно разрешение (разрешение за работа) може да е основание за практиката на Съда.

Ако се приеме, че принципът на недопускане на дискриминация предполага такова разрешение за работа, което съществува наред с разрешението за пребиваване, съкращаването на срока на разрешението за пребиваване не би противоречало на член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение. Това е така, тъй като свързаното с разрешението право на упражняване на дейност като заето лице, се основава единствено на произтичащо директно от закона разрешение съгласно член 27, параграф 5 от AufenthG: „Разрешението за пребиваване по този раздел позволява да се упражнява дейност като заето лице“. От влизането в сила на Aufenthaltsgesetz през 2005 г. самостоятелното, издадено от службата по заетостта разрешително за работа или разрешение за работа, — което е в основата на решение Gattoussi — отпада, без да бъде заменено. Правото на упражняване на трудова дейност е свързано със съществуването на конкретното разрешение и не предоставя обособено и по-широко право. То е неразривно свързано със съществуването на разрешението и с **[ориг. 10]** конкретната цел на пребиваването. Ако това разрешение отпадне и ако това обстоятелство се вземе предвид в решение на Службата по заетостта, което се отнася до бъдещето по такъв начин, че срокът на валидност на разрешението за пребиваване се съкращава въз основа на националното законодателство (в случая член 7, параграф 2, второ изречение от AufenthG), то когато административният акт стане окончателен, отпада и правното основание за заетостта.

В момента на съобщаването на свързаната със законодателството за чужденците заповед жалбоподателят е притежавал разрешение за пребиваване със срок до 8 януари 2022 г. и следователно по силата на закона е имал право да упражнява трудова дейност до изтичането на срока на това разрешение.

В практиката на германските висши административни съдилища и на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) е застъпено становището, че принципът на недопускане на дискриминация съгласно член 64, параграф 1 от Евро-средиземноморското споразумение не изключва последващо съкращаване на срока на разрешението за пребиваване и свързано с него законоустановено разрешение за упражняване на трудова дейност [...] [позовавания на съдебната практика].

В това отношение Bundesverwaltungsgericht посочва [...] следното:

„Verwaltungsgericht (Административен съд) и Verwaltungsgerichtshof (Върховен административен съд) правилно са посочили, че от влизането в сила на Aufenthaltsgesetz през 2005 г. самостоятелното, издадено от службата по заетостта разрешително за работа или разрешение за работа отпада, без да бъде заменено, и че достъпът до пазара на труда сега се определя съгласно член 4, параграфи 2 и 3 от AufenthG. Съгласно еднозначната в това отношение законова уредба правото на жалбоподателя да упражнява дейност като заето лице се основава единствено на произтичащо директно от закона разрешение съгласно член 27, параграф 5 от AufenthG („Разрешението за пребиваване по този раздел позволява да се упражнява дейност като заето лице“), съответно на старата редакция на предходната разпоредба на [...] член 28, параграф 5 от AufenthG, която считано от 6 септември 2013 г. е отменена. Това право е ясно свързано със съществуването на конкретното разрешение и не предоставя обособен и по-широко право; **[ориг. 11]** връзката с разрешението за пребиваване се разпростира и върху конкретната цел на пребиваване“.

Запитващата юрисдикция обаче не може от досегашната практика на Съда на Европейския съюз да установи на какви конкретни изисквания трябва да отговаря правният статут от гледна точка на правото в областта на разрешението за работа. Възможно е обстоятелството, че в решенията Gattoussi и El-Yassini Съдът прави връзка с наличието на разрешения за работа, да се дължи само на факта, че в конкретните случаи са били налице такива разрешения за работа. В това отношение възниква въпросът дали правният статут, произтичащ от принципа за недопускане на дискриминация съгласно член 64 от Евро-средиземноморското споразумение с Тунис, предполага наличието на отделно разрешение за работа наред с разрешението за пребиваване.

Тъй като релевантният момент на преценката на фактическата и правна обстановка в съдебното производство е датата на съдебното решение, възниква въпросът кой момент има значение за преценката на правния статут от гледна точка на правото в областта на разрешението за пребиваване и разрешението за работа. Релевантна ли е датата на издаване на административния акт за отнемане на правото на пребиваване или датата на съдебното решение? Доколкото се взема предвид датата на съдебното

решение, поради изтичането на разрешението за пребиваване чужденецът вече няма да притежава първоначалното законно разрешение за упражняване на трудова дейност, а ще има все още право да упражнява трудова дейност до приключване на производството по жалбата с влязло в сила решение на основание член 84, параграф 2, второ изречение 2 от AufenthG.

С оглед на правните въпроси, които се нуждаят от разясняване, настоящият съдебен състав счита, че е необходимо преюдициалните въпросите да бъдат изяснени от Съда на Европейския съюз за целите на развитието на правото и уеднаквяването на съдебната практика (вж. член 267, втора алинея ДФЕС).

[...] [необжалваемост на определението]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ